

Opções de Cooperação Multilateral no Contexto Europeu

Isabel Ferreira Nunes

Os *Policy Papers* do Instituto da Defesa Nacional resultam de investigação residente e associada, promovida pelo Instituto da Defesa Nacional.

Os temas abordados contribuem para o enriquecimento do debate sobre as questões de segurança e defesa nacional e internacional.

FICHA TÉCNICA

Diretor

Vitor Rodrigues Viana

Coordenação Científica

Isabel Ferreira Nunes

Coordenador Editorial

Alexandre Carriço

Núcleo de Edições

António Baranita e Cristina Cardoso

Propriedade, Edição e Design Gráfico

Instituto da Defesa Nacional

Calçada das Necessidades, 5, 1399-017 Lisboa, Portugal

Tel. + (351)213 924 600

Fax: + (351)213 924 658

Email: idn.publicacoes@defesa.pt

<http://www.idn.gov.pt>

ISSN: 2182-5289

ISBN: 978-972-9393-25-9

Depósito Legal: 340328/12

Opções de Cooperação Multilateral no Contexto Europeu

O presente *policy paper* tem por objetivo examinar o desenvolvimento de ações de cooperação multilateral no contexto europeu considerando cinco aspetos centrais:

- a) Analisa o enquadramento político-estratégico internacional e europeu, que está na génese destas iniciativas;
- b) Identifica os vários desenvolvimentos conducentes a iniciativas de cooperação multilateral;
- c) Examina os condicionalismos existentes e as oportunidades a promover, decorrentes de formas de cooperação multilateral Europeia.
- d) Elenca os desafios que estas iniciativas de cooperação apresentam quer no quadro europeu, quer no plano nacional.

Enquadramento Internacional e Europeu

O desenvolvimento de formas de cooperação multilateral nomeadamente o emergente conceito de agregação e partilha (*Pooling & Sharing* - P&S)¹ de capacidades no quadro da segurança e defesa, resulta de um enquadramento internacional e europeu nas suas vertentes política, económica e de segurança. As tensões políticas resultantes dos insucessos vários na gestão de crises e conflitos recentes, as consequências da crise financeira e a volatilidade do ambiente de insegurança internacional têm aconselhado a uma cooperação multilateral mais eficaz, na gestão integrada de capacidades. Quatro razões poderão ser avançadas como ponto de partida para uma reflexão sobre cooperação multilateral europeia.

Em primeiro lugar, estas ações resultam de uma reação da UE às consequências do 11 de setembro e às intervenções no Afeganistão e Iraque e do reforço da intenção de aprofundar o processo de europeização da segurança e defesa da UE. Esta motivação decorre também de um crescente apoio dos Estados-membros à Política Externa e de Segurança Comum (PESC) e à Política Comum de Segurança e Defesa (PCSD), refletida em duas circunstâncias. Por um lado, a PCSD passou a ser entendida como uma política e uma estrutura de decisão, que melhor reflete os valores dos Estados Europeus, pela sua ação internacional reputada de benigna e consistente com o ideário europeu. Por outro, esse reconhecimento emergiu do desejo de ultrapassar as consequências geradas pelos conflitos na Bósnia Herzegovina e no Kosovo, face à limitada intervenção da UE e à necessidade de fomentar uma dimensão de segurança e defesa mais autónoma em relação à NATO e aos EUA.

Em segundo, a cooperação multilateral surge como uma resposta à crescente dificuldade em pacificar áreas de instabilidade onde os Estados têm empenhado substanciais recursos humanos e materiais, sem que os mesmos tenham alcançado resultados significativos e estabilizadores naquelas regiões.

¹ Ao longo deste *policy paper* por razões de natureza prática será empregue a designação *Pooling & Sharing* (P&S) e não a sua tradução literal, que seria agregar e partilhar.

Em terceiro, a cooperação entre Estados-membros resulta também de uma crise de funcionalidade das próprias instâncias de segurança e defesa, face a um ambiente internacional incerto e fluido, reclamando por isso o encontro de novos objetivos e meios de atuação.²

Em quarto, a atual crise financeira e o impacto da mesma sobre os orçamentos de defesa dos Estados-membros, afetados por restrições orçamentais, tem vindo a redirecionar as estruturas de segurança e defesa para soluções alternativas de partilha de custos e de responsabilidades.³ A evolução da crise económica e financeira, pese embora possa vir a colocar entraves ao desenvolvimento futuro de iniciativas de cooperação, poderá também oferecer oportunidades para melhor gerir, economizar e modernizar forças, bem como integrar iniciativas, estruturas e ações no quadro da defesa e da segurança.

Uma reflexão abrangente sobre cooperação europeia no domínio da segurança e defesa deve posicionar-se para além das interpretações redutoras de uma realidade, em que múltiplas variáveis condicionam o desenvolvimento de uma cooperação reforçada entre Estados-membros. Os atores e processos envolvidos em iniciativas de cooperação europeia, enquadram-se num complexo sistema de governança no qual as instituições e agências europeias, os Estados-membros e atores privados intervêm a três níveis:

- Aquele em que a governança no domínio da segurança é exercida pelos governos – referindo-se a formas de cooperação institucionalizadas entre Estados e que resulta de entendimentos entre os Estados-membros e respetivas administrações de defesa;
- Aquele em que a governança no quadro da defesa ocorre sem a presença direta de governos europeus ou a ação reguladora direta do Estado, sendo gerida por atores privados, como as indústrias de defesa;
- Um último nível em que a governança se desenvolve através da promoção de ações conjuntas por parte de atores europeus (Estados) e não Estados, por exemplo, através de parcerias entre os domínios público e privado no setor das indústrias de defesa.⁴

Esta última forma de governança afigura-se como a mais frequente e relevante no seio das ações de cooperação desenvolvidas no contexto da segurança e defesa europeia, em particular em ações de P&S. Os meios ao dispor dos Estados têm-se revelado claramente insuficientes para enfrentar os desafios e ameaças contemporâneos, pelo que o recurso a

² Ver Koops, Joachim A. (2010). “Unstrategic Partners: NATO’s Relations with the European Union”, in Werner Kremp e Berthold Meyer (Eds.) *Entangling Alliance: 60 Jahre NATO*. Trier: Wissenschaftsverlag, pp. 41-78.

³ Ver European Parliament (2001/2177(INI)) “Draft Report on the Impact of the Financial Crisis on the Defence Sector in the EU Member States”, 21 de setembro de 2011 e Cornish, Paul (2010). *Strategy in Austerity*. London: Chatham House Report October.

⁴ Ver Dase, Christopher e Cornelius Friesendorf (2010). *Rethinking Security Governance - The Problem of Unintended Consequences*. New York: Routledge.

organizações internacionais e a estratégias de partilha de recursos passou a ser um método de atuação recorrente, na internacionalização das políticas de segurança e defesa.⁵

O envolvimento de vários atores nas estruturas e processos de decisão geram oportunidades para harmonizar perceções e modos de operar divergentes, conduzindo a uma maior europeização das relações de segurança e defesa. Contudo, a sobreposição de atores intervenientes e de níveis de decisão acresce dificuldade e morosidade aos processos de cooperação multilateral, sendo frequentemente responsável pelo seu limitado sucesso.

Neste contexto de escassez de recursos importa não esquecer outro nível de resistência a formas de integração e cooperação e que resulta de problemas de cultura organizacional e de estrutura formal dos aparelhos e administrações da defesa dos Estado-membros, que importa ultrapassar se se pretende considerar seriamente a oportunidade de promover a cooperação multilateral, num contexto europeu.

Desenvolvimentos Conducentes a Iniciativas de Cooperação Multilateral

Os reveses das crises e conflitos de secessão nos Balcãs, no início dos anos 90 e o legado político das administrações americanas entre 1993-2001 e entre 2001-2009 foram acompanhados da emergência de novos riscos e ameaças. As dificuldades no que respeita à resolução da situação nos Balcãs, a oposição norte americana à consolidação de uma dimensão militar autónoma da União Europeia e as consequências globais da política externa norte americana têm tido um impacto simultaneamente inibidor e incentivador sobre o desenvolvimento da PCSD e sobre o fomento de capacidades militares e civis europeias na prevenção, gestão e resolução de conflitos. O processo de transição política dos Estados da região Balcânica gerou uma sucessão de crises intraestatais para as quais a UE não dispunha à data, nem dos instrumentos políticos, nem dos meios militares para a sua gestão, contenção ou resolução. Isto teve consequências sobre as perceções relativas ao desempenho regional e internacional da União, categorizada como um fornecedor de segurança menor ou como potencial agente debilitador da Aliança Atlântica.⁶ A estratégia de intervenção externa prosseguida pela administração Bush, apoiada na ‘guerra contra o terrorismo’ e as subsequentes intervenções no Afeganistão e Iraque vieram reforçar a consolidação da PCSD, sustentada a partir de 2003 na Estratégia Europeia de Segurança, o que é pouco indiciador de falta de coesão, apesar da publicitada perda de unidade entre os líderes europeus.

Pese embora as adversidades impostas pelo ambiente estratégico internacional, vários passos foram dados pelos Estados-membros no sentido de reforçar as instituições e capacidades europeias em matéria de segurança e defesa, que possibilitassem à Europa dar

⁵ Nunes, Isabel Ferreira (2011). “Cooperação e Coordenação Global – Desafios à Segurança Internacional”. *IDN Brief*, julho.

⁶ Esta posição oficializada em 1998 pela Secretária de Estado norte americana Margareth Albright, veio advertir para os perigos da duplicação de meios, da diminuição do valor da NATO e da discriminação em relação a Estados-membros da NATO que não fossem membros da UE, na eventualidade de a Europa optar por desenvolver e consolidar uma dimensão de segurança e defesa próprias.

um salto qualitativo, de uma intencional política de segurança e defesa para uma política de cooperação sustentada. A decisão no decurso do Conselho Europeu de Colónia em 1999, de institucionalizar a PCSD e de constituir até 2003 uma força de 60 000 efetivos, projetáveis dentro de um prazo de 60 dias e com uma capacidade de sustentação até um ano (HLG 2003) veio corporizar aquela intenção. Em 2000, institucionalizaram-se órgãos de decisão de apoio à PCSD, nomeadamente o Comité Político e de Segurança, o Comité Militar e o Estado-Maior da UE consolidando instrumentos essenciais no plano da decisão política e estratégica. Em 2001, o Conselho Europeu de Laeken acordou o conjunto de capacidades operacionais necessárias à União. Em 2002, o então Alto Representante para a Política Externa e de Segurança Europeia e o Secretário-geral da NATO acordaram na constituição de uma estrutura permanente de cooperação (Acordo Berlim *Plus*) conducente à disponibilização de meios e capacidades NATO, no contexto de operações lideradas pela União Europeia, nomeadamente a concessão de acesso às estruturas de planeamento e comando, bem como meios e capacidades NATO. Este acordo destina-se a apoiar missões da UE em que a NATO como um todo não manifeste interesse em participar.⁷ Em 2004 estabeleceu-se a Agência Europeia de Defesa (AED) com o propósito de contribuir para melhorar as capacidades de defesa dos Estados-membros no domínio da gestão de crises e concorrer para o desenvolvimento da PCSD avaliando capacidades e requisitos necessários. Em 2006, a AED elaborou um documento designado por *Long-Term Vision for European Defence Capability and Capacity Needs* identificando quais as prioridades, objetivos e capacidades necessárias à defesa europeia.⁸ Em 2010, a AED identificou nove áreas de empenho prioritárias⁹ assentes em quatro estratégias centrais:¹⁰

- Plano de Desenvolvimento de Capacidades destinado a avaliar tendências e requisitos militares no curto e médio prazo, apoiando as decisões dos Estados-membros no que respeita ao investimentos a realizar no setor da defesa, incluindo identificação de áreas de cooperação no quadro dos investimentos, da cooperação no domínio dos armamentos e das indústrias de defesa;
- Estratégia de Investigação no quadro da Defesa e Tecnologia que visa fomentar a investigação e o desenvolvimento tecnológico no apoio a capacidades militares. Identifica fins (nichos tecnológicos a investir) e meios (como proceder) através de planos de ações previamente definidos;

⁷ EU Council (2003). *EU-NATO: The Framework for Permanent Relations and Berlin Plus*. Disponível em <http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/03-11-1%20Berlin%20Plus%20press%20note%20BL.pdf>. Acedido em 7 de setembro de 2011.

⁸ EDA (2006). *Long-term Vision for European Defence Capability and Capacity Needs*. Disponível em www.eda.europa.eu/webutils/downloadfile.aspx?fileid=106. Acedido em 11 de outubro de 2011.

⁹ Em 2011, a EDA identificou 10 domínios prioritários principais: combate a engenhos explosivos improvisados, apoio médico, informações-monitorização-reconhecimento, helicópteros, ciber-defesa, apoio logístico multinacional, troca de informação sobre PCSD, gestão estratégica e tática de ações de *airlift* e combustíveis e energia. EDA (2011). *Building Capabilities for a Secure Europe*. Disponível em <http://eda.europa.eu/Capabilitiespriorities/Top10priorities>. Acedido em 12 de setembro de 2011.

¹⁰ EDA (2010). *European Defence Agency Seeking Savings Through Pooling and Sharing*. Brussels, 9 de dezembro.

- Estratégia de Cooperação no domínio dos Armamentos que tem por objetivo promover e melhorar os métodos de cooperação em matéria de armamentos, com base num guia de boas práticas no quadro das necessidades e capacidades no apoio a missões de PCSD;
- Estratégia de Implementação de uma Base Europeia de Tecnologias e Indústrias de Defesa com o propósito de contribuir para delinear o enquadramento industrial europeu como base em quatro linhas de conduta: orientação para capacidades, maior integração, interdependência e maior especialização.

Em 2004 foi aprovado o HLG 2010 com o fim de corrigir algumas das deficiências presentes no HLG 2003, nomeadamente a excessiva preocupação com o levantamento de meios em detrimento da identificação de cenários de atuação. O HLG 2010 permitirá uma integração mais coerente e melhor articulada com os princípios emanados da Estratégia Europeia de Segurança, aprovada em 2003.¹¹ Esta iniciativa veio reforçar a ideia de que, mais do que categorias de forças e de meios, é necessário avaliar que tipo de capacidades poderiam ser postas ao serviço de que categorias de ações e operações. O HLG 2010 criou ainda um contexto funcional específico de cedência de contributos por parte dos Estados-membros, numa perspetiva de emprego de capacidades “eficaz, credível e coerente”, orientadas para uma filosofia de emprego multifuncional e elevado grau de adaptabilidade a tipos de operações específicos, em cenários de emprego prováveis.

O curso da guerra contra o terrorismo no Afeganistão e Iraque forneceu importantes indicadores do ponto de vista funcional, sobre as condições necessárias à prevenção e resolução de crises e conflitos, com base em iniciativas de cooperação multilateral. No plano funcional aqueles conflitos vieram comprovar a volatilidade do novo ambiente estratégico e a centralidade de formas de guerra subversiva *versus* o valor de novas tecnologias de defesa, dos sistemas de informação, das plataformas para projeção de forças e de capacidades. Do mesmo modo vieram demonstrar a importância de saber lidar com ameaças não convencionais e com o impacto dos efeitos colaterais da guerra (por exemplo decorrentes da guerra subversiva e do emprego de engenhos explosivos improvisados ou dos ataques terroristas a alvos não militares), áreas estas identificadas como prioritárias, num contexto de ações de cooperação multilateral e de P&S.

As consequências materiais e humanas daquelas duas intervenções vieram por um lado reiterar o valor de ações de cooperação assentes numa estratégia de multilateralismo efetivo, enquanto estratégia de enquadramento da ação. Por outro, vieram provar a importância da ação preventiva na contenção de crises, reconhecendo a importância de instrumentos de estabilização decorrentes da presença simultânea de ações de apoio humanitário, de reforma do setor da segurança, de desarmamento, desmobilização e

¹¹ Recorde-se que a proposta do HLG de 2003 teve lugar no período imediato ao conflito no Kosovo e à controversa participação da Europa na resolução do mesmo. Por este motivo e considerando o entendimento generalizado de que a União não dispunha de capacidade suficientes para conter ou estabilizar situações de crise, foi dada larga prioridade à identificação quantitativa de capacidades.

reintegração de áreas de intervenção estas, também previstas num enquadramento de P&S.¹²

Em junho de 2004, a União Europeia veio reforçar as suas capacidades operacionais com a aprovação pelo Conselho Europeu de constituição de agrupamentos táticos operacionais (*Battle Groups* – BG) para apoio a missões PCSD.¹³ A constituição desta força de intervenção rápida proporciona aos Estados-membros a oportunidade de agregar e partilhar capacidades de largo espectro de ação, tendo as mesmas sido testadas pela primeira vez em 2003 no decurso da missão Artemis, com o objetivo de assegurar condições de segurança na República Democrática do Congo, que permitissem a realização de eleições. O conceito de *Battle Group* prevê que esta força atue como força de sustentação, capaz de assegurar uma operação, até que a mesma passe para comando das Nações Unidas ou de outras organizações regionais sob mandato da ONU. Em novembro de 2004, durante a primeira Military Capability Commitment Conference, os Estados-membros disponibilizaram os seus primeiros contributos para o estabelecimento dos BG e acordaram sobre o desenvolvimento de alguns nichos de capacidades, antecipando uma modalidade de cooperação também prevista nas iniciativas de P&S. Também neste contexto incentivou-se o estreitamento das relações EU-NATO através do desenvolvimento de mecanismos de colaboração facilitadores da cooperação entre organizações e respetivas forças de reação rápida, como os *Battle Groups* e as *NATO Response Forces* (ex. o acordo Berlim *Plus*) e o Grupo de Capacidades EU-NATO, centrado na promoção de reuniões periódicas entre o Conselho do Atlântico Norte da NATO e o Comité Político e de Segurança da UE. Contudo, a tentativa de constituição de nichos de capacidades resultantes de algumas destas ações de cooperação tem tido um sucesso limitado.¹⁴ No que reporta ao nível da sua implementação, questões resultantes da dificuldade de transformação da vontade política dos Estados para disponibilizar capacidades, bem como a existência de problemas de operacionalização, relacionados com a transformação de vontade política em formas de ação, têm constituído um impedimento a um pleno desenvolvimento daquelas iniciativas. A disponibilização de capacidades passa, em muito, pela perceção que os decisores políticos e responsáveis pelo planeamento estratégico das operações têm sobre o carácter urgente das missões a desenvolver.

¹² GAERC (2004). *Headline Goal 2010*, 17 May 2004. O novo HLG veio ainda possibilitar uma melhor integração dos países da Europa Oriental pós alargamento. Em 2007 seria adotado o Civilian Headline Goal 2010 no apoio à dimensão civil da gestão de crises no domínio da segurança interna, proteção do Estado de direito, monitorização de fronteiras e de acordos de paz e ações de reforma do setor de segurança, ver GAERC (Doc.14823/07) (2007). *Civilian Headline Goal 2010*, 19 November 2007.

¹³ Esta iniciativa remonta à ideia de geração de capacidades de reação rápida com a criação de uma força de 60 000 efetivos prevista no HGL 2003 e à proposta anglo-franco-alemã sobre o conceito de BG, ver European Council (1999. *Presidency Conclusions*, Anexo IV, Helsinki, 10-11 December 1999 e *The Battlegroup Concept-UK/France/Germany Food for Thought Paper*, 10 February 2004.

¹⁴ Esta situação de sucesso limitado deve-se em parte a fatores externos à NATO e à União Europeia decorrentes da posição da Turquia (motivada pela questão cipriota) e da França (motivada pela sua relação com a NATO) e da forma como estes dois Estados levantam reservas quanto ao respetivo emprego recíproco de capacidades militares da NATO pela UE e de capacidades civis da União Europeia pela Aliança.

As preferências político-estratégicas de cada Estado-membro, as necessidades decorrentes da identificação da temporalidade de permanência da força, de previsão de um plano de rotatividade da mesma e de avaliação do quantitativo de efetivos necessário para eficazmente fazer face a uma situação de prevenção, estabilização ou resolução de crises, implicam requisitos de natureza mais estrutural. Estas limitações têm conduzido a que se opte por agregar forças europeias coligadas, com base em processos de geração de forças e às quais têm sido atribuídas missões numa base caso a caso. Esta situação suscita um importante ponto de reflexão quanto à necessidade e viabilidade económica futura de se manterem forças *stand-by*, quando a opção escolhida tem sido a de constituição de forças coligadas.

Outro dos desafios importantes no que respeita ao desenvolvimento de iniciativas de cooperação multilateral decorre de aspetos de articulação intraorganizacional e intraestatal, nomeadamente:

- Celeridade do processo de decisão, fundamentação e identificação de necessidades imediatas inerentes ao levantamento de capacidades e à projeção de forças.
- Inserção das iniciativas de cooperação no quadro dos instrumentos ao dispor da gestão de crises, no contexto da PCSD.
- Fomento da coordenação entre as componentes civil e militar alargando-se o espectro de ação internacional da União e incrementando-se o relacionamento funcional com outras organizações internacionais.
- Desenvolvimento de capacidades com grande mobilidade, flexibilidade e vocação expedicionária para emprego em cenários prováveis e de comprovada ocorrência, consentâneos com os cenários de interesse da UE previstos na Estratégia Europeia de Segurança (EES).
- Considerar a oportunidade de missões futuras em função do número de efetivos e espectro de capacidades disponíveis, de forma a não comprometer o efetivo emprego de certas categorias de forças e capacidades, como tem acontecido com os *Battle Groups*, com os inevitáveis custos no que respeita à visibilidade internacional da União.

Uma intervenção internacional mais eficaz por parte da União Europeia e o fomento de ações de cooperação multilateral, num enquadramento de PCSD, irá requerer entendimentos reforçados entre Estados-membros e instituições Europeias, em particular entre o Conselho e a Agência Europeia de Defesa. Esta articulação é fundamental à identificação de prioridades e processos de certificação de forças e capacidades europeias, que venham ao encontro das necessidades imediatas e prováveis no quadro da segurança e defesa europeia (transporte estratégico, informações estratégicas, desenvolvimento de plataformas de projeção de poder e de acesso a informação estratégica).

Também aspetos de cultura institucional e de natureza corporativa poderão condicionar as perspetivas futuras dos Estados-membros sobre segurança e defesa. Aqueles influenciarão a forma como os processos de planeamento e de aquisição de equipamentos determinarão a maneira como os Estados se revelam dispostos a adotar formas de agregar e partilhar capacidades, para fazer face a cenários de instabilidade prováveis ou se, pelo contrário, persistem em manter estruturas de forças para o espectro total de missões de defesa, mesmo quando consideradas redundantes ou improváveis. Um estudo recentemente elaborado a pedido do Subcomité do Parlamento Europeu sobre Segurança e Defesa veio chamar a atenção para a forma como duas perspetivas distintas de perceber o poder militar poderão determinar aquela disponibilidade. Uma baseada na avaliação de capacidades centrada na posse de capacidades efetivamente adequadas a produzir os efeitos desejados em cenários de atuação e missões prováveis (perspetiva esta que vai ao encontro das iniciativas de P&S). Outra, centrada no planeamento da força militar, baseada na posse quantitativa de meios militares, dando prioridade às necessidades da defesa nacional e às chamadas "missões de soberania".¹⁵ Uma perspetiva de projeção de influência com base na posse de capacidades de emprego provável é em muito determinada, quer pela experiência passada dos Estados-membros em situações de crise e conflito, quer pelas oportunidades abertas pela posse de novas tecnologias de guerra, de comunicação e de informação, cruciais no contexto da conflitualidade atual. O alcance de uma posição de vantagem na condução da guerra e o alcance da paz e estabilidade estão muito para além do estrito impacto resultante da presença de força militar no campo de batalha, situação aliás bem documentada pelos conflitos no Iraque e Afeganistão.

Condicionalismos Existentes e Oportunidades a Promover no Domínio da Cooperação Multilateral Europeia

As iniciativas de cooperação multilateral suscitam duas ordens de condicionalismos. Por um lado chamam a atenção para a necessidade de se criar as condições e os processos geradores de vontade e confiança política para integrar e cooperar. Por outro, apela à disponibilização de capacidades de uma forma coordenada, eficaz e útil. A geração de vontade e confiança política tem sido afetada pela presença de mandatos, objetivos e meios que se sobrepõem, resultantes de processos de isomorfismo das instâncias de segurança e defesa, que buscam formas de perpetuação funcional. Esta situação tem causado cisões na confiança política entre Estados-membros, agravando situações de competição por recursos escassos e afetando a União na sua aspiração de fornecedor de segurança eficaz. O impacto das tensões entre EU-NATO e os anunciados insucessos do multilateralismo efetivo têm sido acompanhados pelo reforço de quadros de entendimento bilateral e regional (entre o Reino Unido e a França; entre a Alemanha, a Polónia e a França; entre a Holanda, o Reino Unido,

¹⁵ Maulny, Jean-Pierre e Fabio Liberti (2008). *Pooling of EU Member States Assets in The Implementation of ESDP*. European Parliament, Policy Department External Policies, Directorate General External Policies of the Union, February 2008, pp.4-6.

França, Bélgica e Alemanha) e pela reconfiguração das indústrias de defesa do setor militar para o plano da segurança interna, determinando uma definição mais seletiva de prioridades e de teatros de atuação.

As iniciativas de cooperação multilateral, incluindo as de P&S, devem ser enquadradas em três níveis de atuação possíveis e cujos futuros desenvolvimentos afetarão o sucesso ou insucesso das mesmas. O nível normativo, o institucional e o processual.

O enquadramento normativo, conforme previsto no Tratado de Lisboa (Cooperação Estruturada Permanente, Cláusula de Solidariedade e Cláusula de Defesa Mútua) e na Estratégia Europeia de Segurança, afetará comportamentos e estruturas no domínio da segurança e defesa europeia, gerando obrigações legais, requisitos técnicos e de articulação interinstitucional modeladores dos comportamentos externos a adotar e do tipo de capacidades a desenvolver.

Num contexto normativo as iniciativas de cooperação multilateral incentivarão a:

- Incorporação da PCSD, enquanto dimensão da PESD, no SEAE sob autoridade direta da Alto Representante, aproximando o Conselho e a Comissão no plano das decisões com impacto no domínio da segurança e defesa. Esta articulação dará maior consistência e coerência às posições externas da União naquele contexto, em particular em relação aquelas com incidência no financiamento de operações (ex. Fundo de Lançamento para operações de manutenção da paz sob autoridade da Comissão). Aquela aproximação permitirá ainda uma melhor articulação entre a componente de segurança e defesa da competência do Conselho, dos Estados-membros e do Alto Representante e a componente do desenvolvimento da Comissão.
- Coexistência entre a cultura da supranacionalidade da Comissão e a cultura da intergovernamentalidade do Conselho e do Alto Representante.
- Conciliação de disposições juridicamente vinculativas (Cláusulas Solidariedade e Defesa Mútua) com mecanismos de aceitação voluntária como a Cooperação Estruturada Permanente (CEP), enquanto veículo promotor de cooperação multilateral.
- Remete para a problemática de saber se aquelas iniciativas incentivarão a formação de diretórios de Estados estratégica e industrialmente mais capacitados ou se pelo contrário fomentarão a harmonização de políticas e capacidades, promovendo a coesão intraeuropeia.

O enquadramento institucional de ações de cooperação multilateral, no plano da defesa, foi reforçado pela criação da AED em 2004, fomentando a definição e incorporação de critérios de certificação e monitorização dos desenvolvimentos no setor das indústrias de defesa e das capacidades militares dos Estados-membros. A aprovação em 2006 da *Long Term Vision on Strategic Framework*, do Plano Europeu para o Desenvolvimento de Capacidades em

2007¹⁶ e da iniciativa de desenvolvimento da Base Tecnológica e Industrial Europeia, vieram fomentar incentivos e estabelecer as metas e os requisitos para o desenvolvimento das capacidades dos Estados-membros e das indústrias de defesa europeias.

Este novo enquadramento institucional possibilitará:

- Garantir que a elegibilidade para ações de cooperação multilateral, incluindo as de P&S, passe por critérios de qualificação, quantificação, verificação e orientação para resultados e não apenas guiados pela mera solidariedade política.
- Conter ações de pendor nacionalista ou protecionista daqueles Estados-membros, que possuam indústrias de defesa mais desenvolvidas e competitivas.
- Rever estruturas de comando, controlo e apoio logístico dos Estados-membros, em particular no contexto da cadeia de comando europeia a instituir para aqueles que venham a participar em ações de CEP.
- Reclamam a presença de um planeamento harmonizado, de um comando comum e de um quartel-general permanente responsável pela condução das operações lideradas pela UE, conforme proposta de iniciativa da França, Alemanha e Polónia (Iniciativa de Weimar).
- Estimular a modernização de equipamentos europeus de defesa.
- Harmonizar as políticas de aquisição europeias acentuando critérios de interoperabilidade.
- Acentuar o valor das missões expedicionárias *versus* noções de missões de soberania e de defesa territorial.
- Estimular a aproximação entre as várias culturas estratégicas europeias por via da prática da cooperação multilateral.
- Promover um núcleo de Estados capaz de corresponder a requisitos operacionais de elevada exigência ao nível militar e com capacidade para sustentar os custos inerentes a estas operações.
- Concretizar o HLG de 2010 no que respeita ao desenvolvimento de forças de reação rápida mais eficazes.
- Reforçar a capacidade de intervenção internacional da UE.

O contexto processual resulta da existência de medidas e procedimentos conducentes ao desenvolvimento de capacidades, conforme disposto no HLG Civil 2008, no HLG Militar 2010, no Catálogo de Forças, no Plano de Desenvolvimento de Capacidades e no Mecanismo de

¹⁶ O Plano para o Desenvolvimento de Capacidades destina-se a desenvolver capacidades no quadro da PCSD, identificando prioridades para melhorar capacidades e gerar oportunidades de agregar recursos e cooperar. Este processo conta com os contributos do Catálogo de Progresso do HLG 2010, com os ensinamentos retirados de lições aprendidas com a condução de operações PCSD e com as propostas avançadas pelos Estados-membros.

Desenvolvimento de Capacidades. Para além de identificar capacidades e cenários, importa articular objetivos e prioridades político-estratégicas e projetá-los nas capacidades necessárias à promoção do papel da União, numa dimensão de segurança e defesa.

A consolidação da dimensão processual de iniciativas de cooperação permitirá:

- Ampliar o enquadramento conceptual de P&S, de momento quase exclusivamente centrado em torno da geração de capacidades militares, com pouca atenção em relação a outros domínios possíveis de agregação e partilha de capacidades. Importa refletir sobre a oportunidade e urgência de incluir novas componentes em ações de P&S, nomeadamente, promover o articulado entre o domínio interno e internacional da segurança (que a ameaça terrorista veio impor), agregar e partilhar capacidades, recursos e fundos de financiamento para fazer face a situações de desastre natural ou provocadas pela ação humana, incluindo uma vertente de P&S para capacidades civis.
- Ultrapassar culturas corporativas, nomeadamente através de ações de formação e treino multinacional e do incentivo de práticas de socialização internacional, essenciais à transposição dos limites de cultura institucional no âmbito da segurança e de defesa. Esta atua frequentemente como fator limitador da delegação de responsabilidades noutros parceiros europeus.
- Entender a regionalização de iniciativas de defesa tais como o Acordo Franco-Britânico de 2010, a formação de um *Battle Group* da Europa Central, a Iniciativa de Cooperação Militar e de Segurança dos Países Nórdicos,¹⁷ as propostas contidas na Iniciativa de Ghent emanada da reunião informal de Ministros da Defesa em setembro de 2010 (EU), na Iniciativa Germano-Sueca de novembro de 2010 (G-S) ou na Carta de Weimar de dezembro de 2010 como uma oportunidade de cooperação seletiva no domínio da segurança global, agregando Estados-membros mais experientes e estrategicamente mais capacitados.
- Incentivar a convergência de processos de cooperação interorganizacional e incrementar a troca de experiências operacionais entre Estados-membros.
- Prosseguir iniciativas de cooperação verdadeiramente multilaterais e menos concentradas num parceiro estratégico ou aliança preferencial únicos.
- Fomentar articulação entre o planeamento estratégico militar e o planeamento civil de emergência gerando um maior *interface* de capacidades, uma maior interoperabilidade e melhor coordenação operacional.
- Conciliar o paradigma das missões de soberania e da defesa territorial com uma lógica de segurança e defesa comum.
- Reforçar a cooperação multinacional entre serviços.

¹⁷ Ver Papic, Marko (2011). *The Divided States of Europe*, Stratfor.
Disponível em <http://www.stratfor.com/print/198089>. Acedido em 4 de outubro de 2011.

- Fomentar o contacto entre culturas estratégicas nacionais (valores, princípios orientadores e doutrina de empenhamento de forças) e aquelas com forte cultura expedicionária através de práticas de cooperação multinacional.
- Implementar projetos de aquisição de equipamentos conjunta para as forças armadas e forças de segurança dos Estados-membros.
- Promover o investimento em capacidades facilitadoras como as de transporte estratégico, comando, controlo e comunicações.
- Reconhecer o benefício da especialização em certos nichos de capacidades, dando vantagem competitiva única aos Estados-membros que optarem por esta modalidade de P&S.
- Fomentar a convergência de culturas estratégicas entre Estados-membros.
- Criar novas oportunidades de afirmação funcional em momentos de constrangimento orçamental, desenvolvendo-se novos conceitos de emprego de forças expedicionárias e de articulação entre a dimensão interna e internacional da segurança europeia. Incentivar o investimento em missões de reconstrução do estado fazendo uso das valências da União na componente civil da gestão de crises e o desenvolvimento de capacidades de emprego duplo, que permitam tanto o desempenho de missões militares como missões de assistência humanitária.

Desafios decorrentes do Processo de Cooperação Multilateral no Quadro Europeu e no Plano Nacional

As iniciativas de cooperação multilateral caracterizam-se tanto por um processo de incentivo à cooperação entre Estados, que emana das instâncias europeias (processo *top-down*), quanto por um processo de adaptação dos Estados-membros à crescente participação internacional da União Europeia (processo *bottom-up*). Isto implica o desenvolvimento de uma situação de "reciprocidade colaborativa", que medeia entre a evolução da cultura estratégica dos Estados-membros, que em certos casos persiste centrada nas prioridades da soberania e da territorialidade, para uma cultura estratégica orientada pela projeção de influência e quando necessário de força, na salvaguarda de interesses comuns.

Um eficaz empenho nacional no que respeita a iniciativas de cooperação multilateral, implicará a mobilização de esforços e de entendimentos vários no domínio da política de defesa nacional. Estes deverão promover a harmonização interna das prioridades estratégicas de uma forma consentânea com os interesses e prioridades da União, com as áreas de intervenção externa possíveis para cada Estado-membro e com uma efetiva identificação de capacidades existentes e a desenvolver. Este esforço de concertação não só incentivará uma clarificação do conceito de P&S, como permitirá identificar qual o tipo de investimentos a desenvolver pelos Estados-membros no contexto de ações de cooperação multilateral.

Face ao quadro de segurança internacional atual, os conceitos de agregação e partilha de capacidades, embora centrados em torno do desenvolvimento de capacidades militares, das iniciativas de cooperação militar multilateral e da integração de um mercado de defesa europeu, tenderá também a ir ao encontro da prevenção e resposta aos inúmeros riscos não militares, que se colocam a Estados e organizações internacionais.

Pontos de reflexão no plano da cooperação europeia:

- Fomentar vontade política que crie as condições necessárias a uma melhor, mais frequente e mais eficaz cooperação multilateral entre Estados-membros e entre estes e as organizações internacionais.
- Contribuir para o estabelecimento de um clima de confiança política e de transparência na partilha de informação entre parceiros e aliados, essencial à identificação de riscos e ameaças e ao planeamento das ações e capacidades necessárias à sua contenção.
- Promover relações de cooperação entre as instâncias europeias, Comissão Europeia e Conselho e entre altos funcionários (Alto Representante e Presidentes da Comissão e do Conselho, Secretário-Geral da ONU e da NATO), considerando que o sucesso do processo de consolidação da PCSD entre 1999-2004, deveu-se em larga medida à proximidade de relacionamento entre o Alto Representante para a PESC e o Secretário-Geral da NATO, facilitando o delineamento e a aprovação superior de propostas de cooperação multilateral, assim como a sua operacionalização.
- Promover sinergias de cooperação conducentes à harmonização de requisitos facilitadores de interoperabilidade entre Estados participantes em iniciativas de P&S.
- Precisar o enquadramento legal (para além daquele previsto no Tratado de Lisboa e no Protocolo sobre Cooperação Estruturada Permanente) ao abrigo do qual ações de P&S poderão ser desenvolvidas.
- Contribuir para a clarificação e harmonização do conceito de P&S evitando que se gerem interpretações múltiplas por parte dos Estados-membros, das administrações e dos serviços das Forças Armadas, que contrariem a desejável coerência do conceito e da prática que lhe está subjacente.
- Evitar criar novas capacidades sob o pretexto de que são necessários novos sistemas de armas, ou novas plataformas de projeção de poder, potenciando-se ao invés o emprego efetivo de capacidades existentes (ex. empregar nichos de capacidades disponibilizados pelos Estados participantes em missões de PCSD, potenciar o emprego dos *Battle Groups*, capacidades de reabastecimento aéreo, hospitais de campanha, explorar estruturas de comando existentes e de infraestruturas e meios

para ações de treino, partilhar plataformas de recolha de informação, monitorização e reconhecimento, entre outras).¹⁸

- No que respeita ao enquadramento legal de iniciativas de cooperação no domínio da segurança e defesa, o impacto regulativo das Cláusulas de Solidariedade e de Defesa Mútua, constantes do Tratado de Lisboa, encontra-se de certo modo limitado pelas questões do financiamento de missões decorrentes da ativação daquelas disposições legais. Atualmente, o financiamento dessas operações militares não se processa através de um fundo de financiamento permanente, sendo suportadas numa base caso a caso, pelos Estados participantes que nelas tomam parte. A criação de um mecanismo de financiamento permanente poderia incentivar mais Estados participantes a tomarem parte nas operações, em particular os pequenos e médios Estados europeus.
- Importa também avaliar a continuidade dos investimentos que a Presidência Polaca tem desenvolvido no último semestre de 2011 no contexto da defesa europeia e qual o papel que a Presidência dinamarquesa, no primeiro semestre de 2012, irá desempenhar na perpetuação das iniciativas lançadas este ano. A Dinamarca não integra nem a EDA-European Defence Agency, nem os programas por esta promovidos no quadro da defesa europeia.

Pontos de reflexão no plano nacional:

- Concertar posições entre o nível político e os níveis responsáveis pela operacionalização de ações de cooperação multilateral, como aquelas previstas num enquadramento de P&S. Pese embora o incipiente entendimento comum ao nível europeu sobre o conceito¹⁹, não se deve ceder a particularismos, que poderão não ser sinónimo de interesse nacional.
- Desmistificar a ideia de que as formas de cooperação multilateral como o P&S, equivalem a uma perda de soberania, isto considerando que a tomada de parte em projetos de cooperação multilateral no seio da União Europeia, não garante apenas uma participação nacional, como salvaguarda a posse das capacidades nacionais e garante a decisão soberana sobre os termos em que essas mesmas capacidades poderão ser empregues.
- Continuar a fomentar metodologias de trabalho interministerial, que favoreçam e reforcem a concertação de prioridades estratégicas nacionais conducentes à identificação de projetos de cooperação multilateral. Este esforço de coordenação interno pode e deve ser desenvolvido em coordenação com os vários mecanismos de coordenação e órgãos de decisão político-estratégica no contexto europeu, tais

¹⁸ EDA (2010). *Report by the Head of the European Defence Agency to the Council*, 9 de dezembro de 2010.

¹⁹ A Iniciativa de Ghent trouxe uma maior precisão ao conceito de *Pooling & Sharing* tendo merecido a concordância da Alto Representante para a Política Externa e Política de Segurança e dos Estados-membros conferindo-lhe significado vinculativo do ponto de vista da implementação do conceito.

como a Agência Europeia de Defesa (AED), o Comité Político e Militar, Comité Militar da UE e Estado Maior da UE. Esta perspetiva integrada tenderá a fortalecer o interesse do Estado Português no quadro europeu e a consolidar a consistência de uma posição nacional concertada no plano externo da segurança, defesa e da política externa portuguesa.

- Subscrever o reforço do papel da Agência Europeia de Defesa, enquanto agência de regulação e monitorização das indústrias de defesa europeias e de credenciação de capacidades, poderá favorecer a posição de Portugal no contexto de indústrias de defesa europeias, bastante mais competitivas do que a nacional. Este apoio deve ser acompanhado de uma criteriosa mas empenhada integração nacional em projetos promovidos pela AED. O interesse nacional na área da segurança e defesa, quando bem sustentado no quadro multilateral, poderá favorecer o tecido empresarial português, considerando que os equilíbrios de poderes entre os vários setores das indústrias de defesa europeia passariam a ser moderados por uma entidade reguladora europeia. Esta opção poderá revelar-se mais benéfica do que os compromissos assumidos no contexto bilateral, em particular com parceiros estratégicos mais capacitados naquele setor e geradores de dependência estrutural do setor da segurança e defesa nacional.
- Concentrar investimentos em capacidades de uma forma seletiva e coerente no contexto dos programas promovidos pela AED.
- Intensificar o papel dos representantes nacionais com representação nas delegações da União Europeia e assento em reuniões dos vários grupos de trabalho das instituições europeias e melhorar a coordenação nacional entre direções gerais, ramos das Forças Armadas e instituições europeias.
- Apostar no capital e cultura de representação nacional nas instâncias europeias mediante uma familiarização de peritos e funcionários dos ministérios com a cultura de segurança europeia, dotando-os de uma real perceção das oportunidades, que a participação de Portugal no projeto de segurança e defesa europeu poderá oferecer.
- Evitar ceder à tendência para se interpretar ações de P&S à luz de perceções parciais sobre conceitos de gestão e emprego de capacidades, por parte das administrações nacionais de defesa.
- Fomentar uma cultura de planeamento de segurança e de defesa integrados e uma política de aquisição de equipamentos conjunta e partilhada por todos os serviços das Forças Armadas e forças de segurança, beneficiando-se do seu empenho comum no quadro de missões internacionais.
- Considerar a oportunidade de serem desenvolvidos nichos de capacidades, em particular aqueles cujo emprego possa revestir-se de modalidades de duplo uso (ex. apoio médico e sistemas de comunicações), que justifiquem o investimento e legitimem política e publicamente as escolhas realizadas.

- Esta opção é tanto mais justificável, se se ponderar no facto de que no médio longo prazo a tendência será para o domínio da defesa evoluir de uma postura de "força", baseada na posse quantitativa de equipamentos e efetivos, para uma perspetiva de "capacidades" centrada em torno do desenvolvimento e posse de equipamentos e recursos humanos, baseados em efeitos seletivos expectáveis e desejáveis.
- Perante o cenário de crise financeira e de constrangimento orçamental, as infraestruturas e capacidades consideradas redundantes poderiam ser reconfiguradas, ao abrigo de uma lógica gradualista, orientada para o desenvolvimento de capacidades de duplo emprego.
- Qualquer processo gradual de reconfiguração de infraestruturas e meios deve atender ao subsequente processo de reinserção de recursos humanos no mercado de trabalho, mitigando os pesados custos sociais e políticos inerentes a qualquer processo de reforma.

Uma participação mais ativa de Portugal, no quadro da segurança e defesa europeia, permitirá ultrapassar os problemas decorrentes da posição periférica de Portugal e da perda da relevância estratégica do território no contexto da relação transatlântica. Ao tomar parte nos programas de cooperação da União, sob os auspícios da Agência Europeia de Defesa, Portugal poderá beneficiar, com um menor investimento, de uma participação mais ativa em projetos europeus e em missões no quadro da PCSD. Este processo de cooperação poderá facilitar também o acesso nacional a nichos de capacidades, que individualmente Portugal não consegue obter, nem sustentar ou que não pretende ter numa base nacional. A Portugal enquanto pequeno Estado, quer no contexto europeu, quer no contexto transatlântico, importa continuar a prosseguir uma política de segurança e de defesa sustentadas na diversidade de parcerias, na partilha comum de objetivos e interesses, e numa prática colaborativa multilateral e diversificada de aquisição de equipamentos e capacidades.